

남양주시 행정구역 재조정을 위한
추진전략의 개발

2001. 12

Namyangju
City

남 양 주 시

이

백

연구보고서 2001-05

**남양주시 행정구역 재조정을 위한
추진전략의 개발**

2001. 12

남 양 주 시

제 출 문

남 양 주 시 장 귀 하

본 보고서를 『남양주시 행정구역 재조정을 위한
추진전략의 개발』 용역의 최종보고서로 제출합니다.

2001년 12월

연구책임자 : 건국대학교 이 은 재 교수

목 차

제1장 연구의 개요	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구의 범위 및 방법	2
1. 연구의 범위	2
2. 연구의 방법	2
제2장 용역결과의 타당성 검토	4
제1절 용역의 제시안	4
1. 용역의 목적	4
2. 용역의 결과	4
제2절 용역결과에 대한 타당성 검토	7
1. 필요성	7
2. 타당성 검토	8
제3절 최종대안의 확정	18
1. 기준충족도의 검토	18
2. 최종대안의 확정	23
제3장 행정구역 재조정사례의 분석	26
제1절 영국의 사례	26
1. 추진배경	26
2. 추진방법	27
3. 추진내용	28
4. 주요특징	32
제2절 일본의 사례	32
1. 추진배경	32
2. 추진방법	33
3. 추진내용	34
4. 주요특징	38
제3절 한국의 사례	38
1. 추진배경	38
2. 추진방법	39

3. 추진내용	40
4. 주요특징	43
제4장 행정구역 재조정의 추진전략	45
제1절 추진전략의 기본방향	45
제2절 현행의 행정구역통합 규정	45
1. 관련법제	45
2. 관련절차	46
제3절 행정구역 재조정의 추진전략	47
1. 추진전략의 모형	47
2. 1단계의 추진전략	48
3. 2단계의 추진전략	50
4. 3단계의 추진전략	52

제1장 연구의 개요

제1절 연구의 목적

- 우리나라에 있어서 행정구역(行政區域)이란 일정한 공공의 기관이나 단체의 관할권이 미치는 지역적인 범위를 의미하는 것으로서, 이러한 행정구역을 법적 성격에 따라 자치구역(autonomous areas)과 행정구역(administrative areas)으로 구분할 수 있음
 - 자치구역이란 지역의 공동사회를 기반으로 지방자치단체의 자치권이 미치는 지역적 범위를 가리키며, 지역공동체의식을 전제로 광역자치구역과 기초자치구역의 2계층이 존재함
 - 행정구역이란 국가 또는 지방자치단체가 행정의 합리적·능률적 수행을 위해 그 내부에 설정해 놓은 지역적 단위를 의미하는 것으로 광역행정구역, 기초행정구역, 읍·면·동 행정구역의 3계층이 존재함

- 우리나라의 행정구역은 정부수립 당시 1특별시, 9도, 14부, 133군, 8구, 73읍, 1456면으로 출발하여 그 동안 국가적 사회·경제의 여건 변화에 따라 지속적으로 개편을 이루어 왔음

- 특히, 정부에서는 농촌지역과 도시지역의 균형개발, 광역행정의 원활한 수행, 지방자치단체의 경쟁력 강화, 전통문화의 계승 발전과 주민화합, 농촌지역의 편익 증진 등을 목적으로 1995년 1월에 총 35개의 “도농복합형태의 시”를 출범시킴
 - 1995년 5월 평택시 등 5개의 도농복합시 출범
 - 1996년 3월 경기도 이천군 등 5개 군이 시로 승격
 - 1998년 4월 전남 여수시와 여천시 및 여천군 통합, 안성군·김포군 시 승격
 - 2001년 3월 경기도 화성군, 광주군 시 승격

- 도농복합형태의 시가 출범한 지 6년여가 지나고 있으나 아직 이 제도의 시행

결과에 대한 구체적인 분석이 이루어지지 않고 있으며, 이에 따라 향후에도 이 제도가 지속적으로 시행되어야 할 것인가에 대한 정책적 판단이 매우 어려운 실정임

- 남양주시의 경우 1995년 1월에 미금시와 남양주군의 통합으로 새로운 출발을 맞이하였으나, 핵심도시권의 미형성으로 인하여 도농통합의 본래 취지를 적정히 살리지 못하였을 뿐만 아니라 불완전한 통합에서 기인하는 여러 역기능의 발생이 우려되고 있음
- 이에 따라 본 연구에서는 2001년 1월에 제출된 “남양주시의 효과적인 행정구역의 재조정 방안” 연구용역결과를 바탕으로 남양주시와 인접 자치단체간의 통합방안을 재검토하고, 또한 남양주시 행정구역 재조정을 위한 Action Plan을 개발하는데 주요 목적을 두고 있음

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

- 본 연구의 효율적 수행을 위한 연구의 범위는 공간적, 시간적 및 내용적 범위로 구분하여 다음과 같이 설정함
 - 공간적 범위는 주로 대상지역을 확정하기 위한 고려로 남양주시를 중심으로 인접 자치단체인 서울특별시, 구리시, 의정부시, 하남시, 포천군, 가평군, 광주군 및 양평군을 차등적으로 범주에 포함함
 - 시간적 범위는 통합 남양주시의 달성을 위한 전략개발을 감안하여 주로 현재부터 향후 2-3년간을 그 대상으로 설정함
 - 내용적 범위는 크게 대상지역의 확정과 효과적 통합의 추진에 초점을 두고, 이를 위한 다양한 사례연구를 포괄함

2. 연구의 방법

- 연구의 방법은 크게 문헌연구와 전문가 워크샵의 두 가지 방법을 활용함

우선 대상지역의 확정을 위한 여러 가지 원칙과 기준의 탐색 및 행정구역 재조정을 위한 외국의 사례분석을 위하여 국내외의 다양한 문헌들을 활용하고 행정구역의 재조정을 위한 전략개발을 위하여 관련 전문가들의 지문과 조언 및 워크샵을 활용함

제2장 용역결과의 타당성 검토

제1절 용역의 제시안

1. 용역의 목적

- 남양주시는 현행 행정구역의 재조정을 추진하기 위하여 2000년도에 「건국대학교 행정문제연구소」에 “남양주시의 효과적인 행정구역의 재조정방안”의 학술용역을 발주하였음
- 상기의 학술용역은 크게 세 가지의 연구내용을 심층적으로 검토하는 것에 초점을 두고 있는 바,
 - 1995년 미금시와 남양주군의 통합으로 출범한 남양주시의 행정운동을 검토하여 그 적정성을 평가하고
 - 남양주시의 행정구역을 재조정할 경우 다수의 기준을 적용하여 최적의 통합대상지역을 도출하는 동시에 그 효과를 측정하며
 - 행정구역의 재조정방안으로 시·정·촌 통합을 주로 활용한 일본의 사례를 벤치마킹함으로써 그 시사점을 얻고자 하는 것임

2. 용역의 결과

가. 후보지역의 선정

- 상기의 학술용역에서 남양주시의 행정구역 재조정시에 통합대상으로 고려할 수 있는 후보지역으로 서울특별시, 구리시, 의정부시, 하남시, 포천군, 가평군, 광주군, 양평군 등 8개 지방자치단체를 선정하고 있는 바, 대상별 기본여건을 다음과 같음
 - 서울특별시는 남양주시의 서쪽에 위치하며, 인구는 10,263,736명이고, 면적은 605.52km²이며, 세대수는 3,491,035임
 - 구리시는 남양주시의 서쪽에 위치하며, 인구는 166,232명이고, 면적은 33.30 km²이며, 세대수는 54,993임

- 의정부시는 남양주시의 서쪽에 위치하며, 인구는 344,780명이고, 면적은 81.98km²이며, 세대수는 111,686임
- 포천군은 남양주시의 북쪽에 위치하며, 인구는 144,916명이고, 면적은 827.09 km²이며, 세대수는 48,248임
- 가평군은 남양주시의 북쪽에 위치하며, 인구는 56,386명이고, 면적은 843.35 km²이며, 세대수는 19,148임
- 하남시는 남양주시의 남쪽에 위치하며, 인구는 123,709명이고, 면적은 93.07 km²이며, 세대수는 41,584임
- 광주군은 남양주시의 남쪽에 위치하며, 인구는 123,865명이고, 면적은 431.95 km²이며, 세대수는 41,958임
- 양평군은 남양주시의 남쪽에 위치하며, 인구는 81,885명이고, 면적은 878.25 km²이며, 세대수는 28,013임

<표 1> 후보지역의 현황(2000. 2. 1 기준)

구분	위치	인구(명)	면적(km ²)	세대수
서울특별시	서쪽	10,263,736	605.52	3,491,035
구리시	서쪽	166,232	33.30	54,993
의정부시	서쪽	344,780	81.98	111,686
포천군	북쪽	144,916	827.09	48,248
가평군	북쪽	56,386	843.35	19,148
하남시	남쪽	123,709	93.07	41,584
광주군	남쪽	123,865	431.95	41,958
양평군	남쪽	81,885	878.25	28,013

나. 후보지역의 검토

- 상기의 대상지역을 중심으로 “역사적 동질성”, “동일생활권” 및 “지역개발 가능성” 등 3가지 기준을 적용하여 그 적합성을 검토하고 있는 바,
 - 판단방법으로는 8개 대상지역에 전술한 3가지 기준을 적용하여 충족도가 가장 높은 지역을 추출하는 것임
- 대상지역별 3가지 기준적용을 적용하여 후보지역 적합도를 판단한 결과는 다음과 같음
 - 서울특별시는 “동일생활권”에서는 보통수준의 적합도를 보인 반면에 “역사적

- 동질성”과 “지역개발 가능성”에서는 부의 적합도를 보임
- 구리시는 “역사적 동질성”과 “동일생활권” 및 “지역개발 가능성” 모두에서 정의 적합도를 보임
 - 의정부시는 “역사적 동질성”과 “지역개발 가능성”에서는 정의 적합도를 그리고 “동일생활권”에서는 보통수준의 적합도를 보임
 - 하남시, 포천군, 가평군, 광주군, 양평군 등은 “역사적 동질성”, “동일생활권”, “지역개발 가능성” 모두에서 부의 적합도를 보임

<표 2> 기준별 후보지역의 검토

구분	역사적 동질성	동일 생활권	지역개발 가능성
서울특별시	×	△	×
구리시	○	○	○
의정부시	○	△	○
하남시	×	×	×
포천군	×	×	×
가평군	×	×	×
광주군	×	×	×
양평군	×	×	×

※ ○ : 정의 적합도, × : 부의 적합도, △ : 보통수준의 적합도를 나타냄.

다. 대상지역의 확정

- 상기의 학술용역에서는 후보지역의 검토작업을 거쳐 최종적으로 의정부시와 구리시의 2개 지방자치단체를 남양주시의 통합대상지역의 후보로 제시하고 있음
- 의정부시는 구리시에 비하여 “동일생활권” 기준에서 상대적으로 그 적합도가 낮은 것으로 판단되지만,
 - 인구규모 측면에서 남양주시와 통합될 경우 600,000이 넘는 대도시를 형성하게 되어 규모경제의 효과가 매우 클 것으로 전망하고 있음
- 이에 비하여 구리시는 “역사적 동질성”, “동일생활권” 및 “지역개발 가능성” 등 3가지 기준 모두에 대한 충족도가 가장 높아 최적의 대안이 될 수 있을 것으로 판단하고 있는 바,

- 구리시는 남양주시와 동일 생활권을 형성하고 있을 뿐만 아니라 지난 1994년 도·농통합의 대상지역이었고
- 민선이후 지금까지 남양주시와 통합이 지속적으로 거론되어 왔던 지역이며
- 남양주시와 통합시에 지역주민간 갈등이 최소화되는 지역으로 예상되고 있다는 점임

<표 3> 후보지역별 통합비교

구분	인구	면적	세대수
남양주시+구리시	500,855	493.29	164,795
남양주시+의정부시	679,403	541.97	221,488

제2절 용역결과에 대한 타당성 검토

1. 필요성

- 전술한 바와 같이 「건국대학교 행정문제연구소」는 남양주시와 경계를 접하고 있는 8개 지방자치단체를 통합대상지역으로 선정하고, 이들에 대하여 “역사적 동질성”, “동일생활권”, “지역개발 가능성” 등 3가지 기준을 적용하여 그 충족도가 비교적 높은 지역을 통합대상 적정지역으로 제시하고 있음
- 그러나 남양주시가 행정구역 재조정을 추진하기 위해서는 우선 선행요건인 통합대상지역이 최적의 대안으로 확정되었는가에 대한 충분한 검토가 필요할 것으로 판단됨
 - 통합대상지역이 부적정하게 선정되었을 경우 비교적 원활한 통합이 추진되었다 하더라도 통합으로 인한 효과가 크지 않을 것이고
 - 또한 전술한 학술용역의 결과는 잠정적으로 의정부시와 구리시를 통합대상지역으로 제시하고, 의정부시에 비하여 구리시가 기준 충족도에서 상대적 우위를 확보하고 있음을 나타낼 뿐 최종적인 통합대상지역을 확정된 것은 아님
- 따라서 전술한 용역에서 제시한 결과가 충분한 타당성을 확보하고 있는가와

본 연구에서 주요 목적으로 분석하고 있는 남양주시의 효과적인 행정구역 재조정의 추진방안을 도출하기 위해서는 단일의 통합대상지역을 확정하여야 한다는 논리에서 「건국대학교 행정문제연구소」의 용역결과에 대한 우선적 검토가 필요할 것임

2. 타당성 검토

가. 검토대상의 선정

- 전술한 용역결과에 대한 타당성 검토를 추진하기 위해서는 우선 반드시 확인되어야 할 사항이 무엇인가에 대한 대상선정이 필요함
 - 검토대상의 선정은 논의의 초점을 명확하게 제시해주는 동시에 적절한 검토 방법을 확정하는 준거가 되기도 함

- 「건국대학교 행정문제연구소」에서 제시한 결과 중에 본 연구와 직접적인 관련성을 갖는 것은 두 가지 내용임
 - 첫째는 통합대상지역을 선정하기 위해 활용하고 있는 기준이고
 - 둘째는 선정된 기준을 실제 적용하는 방법임

- 따라서 본 연구에서는 전술한 통합대상지역 선정기준과 그 기준의 적용방법에 관하여 다음과 같은 측면들을 검토하고자 함
 - 통합대상지역을 선정하는 기준으로 제시된 “역사적 동질성”, “동일생활권” 및 “지역개발가능성”의 기준이 적정성을 내포하고 있는가를 판단하고
 - 상기의 세 가지 기준의 실제적 적용이 적절한 방법을 통하여 이루어지고 있는가를 판단하는 것임

나. 기준의 적정성 검토

1) 행정구역 재조정의 일반적 기준

- 행정구역 재조정의 일반적 기준은 주로 행정구역의 적정규모를 도출하기 위한 필요성에서 도출된 것임
 - 즉, 행정구역의 최적규모를 모색하기 위하여 여러 가지 유용한 기준들을 활용

하는 것으로, 이에는 아래와 같은 기준들이 제시되고 있음

가) 지역과 지역의식

- 하나의 정부를 설치할 목적으로 획정된 행정구역은 자연적인 사회·경제적 단위를 구성하는 지역주민들에 의해 인식되는 영역과 일치하여야 하며, 이로써 그 정부는 정치적으로 정당성을 확보할 수 있을 것임

- 이러한 지역의식(sense of community)은 집단적 일체감의 한 형식이며 다음과 같은 두 가지의 요소를 전제로 형성됨¹⁾
 - 역사와 문화, 지리적 안정, 사회경제적 조건 등에 있어 공동의 양식을 갖고 있어야 함
 - 문화적 일체감과 지역에 대한 충성심이 계발되어 유지될 수 있는 행정적 권한이 오래 전부터 배분되어 있어야 함

- 일반적으로 행정구역의 규모가 작을수록 지역의식의 가치가 중요시된다는 인식은 해당 행정구역의 역사와 연혁의 중요성을 의미하며, 근대의 경우 이러한 인식에 근거하여 행정구역의 적정규모를 설정하여 왔음

- 그러나 사회경제적 변화와 더불어 기술의 수준이 향상되면서 행정구역의 정치적 영역과 경제적 영역의 불일치·불균형 현상이 발생되었으며, 이로 인해 행정구역개편의 필요성이 제시되었음²⁾
 - 과소구역: 주민의 활동공간이 행정구역의 범위를 초과하는 경우
 - 과잉구역: 주민의 활동공간이 행정구역의 범위에 미치지 못하는 경우
 - 균형구역: 주민의 활동공간과 행정구역의 범위가 일치하는 경우

- 결국 지역과 지역의식은 행정구역의 설정과 변경에 있어 매우 중요한 기준임에 틀림없으나 이러한 역사적·연혁적 요인을 지나치게 중시하는 것은 현실적으로 매우 비합리적이므로 자연적·지리적인 조건과 교통·통신의 발달

1) Robert Bennett (ed.), *Territory and Administration in Europe*, London: Pinter Pub., 1989 p. 55.

2) Bennett, *op. cit.*, p. 35.

수준 등에 대한 심층적 고려가 필요함

나) 인구규모

- 면적이나 인구수를 행정구역 설정의 기준으로 사용하자는 주장은 오랫동안 많은 학자들로부터 비판을 받아 왔음
 - 특히 영국의 Redcliff-Maud Commission은 “인구의 규모가 어떤 측면에서 든 지방정부의 성과(performance)에 영향을 미치는 요소라고 할 만한 아무런 객관적인 기준은 없다”³⁾라고 보고하였음
 - Bennett 역시 “구조화된 공급망에 근거한 기술적인 서비스, 즉 상수도, 전기, 가스, 쓰레기수거, 지역난방 등의 경우 규모의 경제(economy of scale)가 작용할 수 있지만 지역주민들이 직접 참여하는 서비스의 경우에는 규모의 경제가 거의 작용하지 않는다”⁴⁾라고 주장하였음

- 대체로 행정구역의 적정규모를 설정하는 기준으로서의 인구규모에 대한 비판은 기술적 효율성에 근거하고 있으나, 지방자치단체의 적정규모가 기술적 효율성에만 근거하고 있는 것은 아니기 때문에 인구규모에 대한 고려를 전혀 도외시 할 수는 없음
 - 독일의 경우 5천명의 인구가 공공서비스의 효율적 제공을 위한 최소한의 규모라는 논리 하에 게마인데(gemeinde)의 인구규모가 5천~1만명의 범위에 속할 때 이를 적정한 것으로 평가하고 있음

- 그러나 행정구역의 적정한 인구규모를 설정하는 것은 국가마다 그리고 학자마다 다르기 때문에 일정의 인구규모를 행정구역 편제의 일반화된 기준으로 적용하는 것은 매우 큰 무리가 따르는 것으로 판단됨

다) 기술적 효율성

- 기술적 효율성(technical efficiency)의 기준은 공공서비스의 생산과 공급에 있어 규모의 경제(economy of scale)와 배분을 고려하여 어떤 수준의 지방

3) Memorandum of Dissent to Redcliff-Maud Commission, Vol. 2, p. 268.

4) Bennett, *op. cit.*, p. 38.

자치단체가 이러한 기능을 담당하는 것이 비용을 최소화시킬 수 있는 지를 결정하는데 이용됨

- 따라서 기술적 효율성의 기준은 규모의 경제가 매우 중요하게 적용되는 전력의 생산, 상하수도 공급 등의 대규모의 공급비용을 수반하는 공공서비스의 제공에 있어 상당히 효과적인 결과를 도출하는데 활용될 수 있을 것임
- 기술적 효율성의 기준을 행정구역의 적정규모 설정에 무차별적으로 적용하는데에는 정치적인 제한과 지역주민의 선호의 차별성이 문제점으로 제기될 수 있으나, 특히 기능의 재분배에 의한 행정구역의 적정규모화를 도모하는 경우 비교적 유용한 기준으로 적용될 수도 있음⁵⁾

라) 경제적 효율성

- 경제적 효율성(economic efficiency)은 앞에서 논의한 기술적 효율성을 포함함과 동시에 다음 세 가지의 중요한 문제를 추가적으로 고려한 기준임
 - 자원의 배분, 사회적 배분, 경기의 안정, 경제개발 기능
 - 행정기능의 공공성(publicness) 정도를 결정하는 외부효과(externalities)와 확산(spillover)의 범위
 - 상품에 대한 수요의 가격탄력성
- 자원의 배분, 사회적 배분, 경기 안정 및 경제개발 기능은 국가 수준의 정부, 즉 중앙정부가 담당하고,⁶⁾ 다만 배분기능과 성장 및 재분배정책들 중 비교적 중요성이 덜한 것은 지역(regional)수준의 정부가 그리고 매우 단순한 배분 기능은 지방(local)정부가 담당하게 하는 것이 바람직함
- 일반적으로 공공재(public goods)는 순수사적재(pure private goods)와 순수공공재(pure public goods)의 양극단 사이에 위치하고 있는 바, 순수공공재는 중앙정부가 그리고 순수사적재는 시장이 그 공급을 담당하는 것이 바람

5) 정세욱, 「지방행정학」, 법문사, 1993, p. 748.

6) Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Javanovich, 1972.

직함

- 수요의 가격탄력성 역시 재화 및 서비스의 공급기능을 적정한 수준의 정부에 배분하기 위한 기준으로서, 사적재와 같이 가격탄력성이 강할 경우 시장에 그 생산과 공급을 담당하게 하고 특정 공공재의 수요가 가격에 대해 완전히 비탄력적일 경우에는 정부가 그 생산 및 공급을 담당하게 하는 것이 바람직함
- 그러나 사적재와 공공재의 속성을 동시에 갖고 있는 혼합재의 경우 그 가격이 생산단위의 규모와 외부경제에 따라 한계생산비가 체감하는 정도를 반영하고 있으므로, 외부효과와 한계생산비의 체감 수준에 따라 적합한 수준의 정부에서 생산과 공급의 기능을 담당하도록 하는 것이 바람직함

마) 선호의 구조

- Buchanan을 비롯한 공공선택론의 학자들은 “작은 규모의 지역사회일수록 지역주민들의 갈등이 최소화되고, 규제적인 통제의 필요성이 감소되면서 합의에 도달할 수 있는 가능성이 높아지기 때문에 지역주민의 선호(preference)가 일치되는데 매우 유리하며, 나아가 일치된 지역주민의 선호는 행정의 균질화(administrative homogenization)를 도모하는 중요한 요소가 된다”라고 주장하고 있음⁷⁾
- 또한 Oates 등이 얘기하고 있는 분권의 정리(Decentralization Theorem)는 “소비가 전체 국민 중 지리적으로 제한된 지역의 주민에 국한되는 공공재의 경우와 지역별로 요구되는 수준의 생산비용이 중앙정부의 생산비용과 같을 경우에는 당해 지방정부에서 그 지역에 적합한 생산수준에 맞게 공급하는 것이 중앙정부가 전국적인 차원에서 동일한 양을 공급하는 것보다 항상 효율적이다”라고 제시하고 있음⁸⁾
- 한편 정책결정과정에 있어 그 결정에 참여하는 사람의 수가 적을수록 외부비

7) Bennett, *op. cit.*, p. 59.

8) Oates, *op. cit.*, p. 39.

용(external costs)이 증가되며, 또한 결정에 참여하는 사람의 수가 많을수록 의사결정비용(decision-making costs)이 증가됨

- 따라서 외부비용과 의사결정비용의 합이 최소화되는 범위에서 정책결정을 도모하는 것이 바람직함

바) 행정적 제약

- 행정적 제약이란 이론적이기보다는 실제적인 기준으로서, 이 기준은 정부간의 수직적 권한체계, 동일 수준의 정부간의 수평적 협력, 그리고 필요에 따른 교차관계의 설립에 중점을 두고 있음
- 이 기준에 따라 다양한 기능적 권한을 정부들에 배분하는 데에는 다음과 같은 네 가지 원칙의 적용을 통한 부서화(departmentalization)가 고려되어야 할 것임
 - 서비스 원칙(service principle): 특정집단의 수혜자나 업무를 중심으로 부서에 권한을 부여함
 - 목적의 원칙(purpose principle): 부서별로 독립된 권한을 배분하는 가장 일반적인 기능의 배분양식임
 - 절차의 원칙(process principle): 경제계획 전문가, 사회복지 전문가, 토목 전문가 등 특정분야의 행정전문가를 중심으로 행정부서를 결정함
 - 지역의 원칙(areal principle): 하부지역에 전적으로 권한을 위양하는 지역별 행정부서화를 의미함
- 그러나 이들 기준에 따른 권한의 배분은 지역적 행정구조와 업무적 행정구조의 괴리로 인해 끊임없는 긴장을 형성하고 있음

2) 행정구역의 조정 및 통합의 기준

- 전술한 행정구역의 적정규모를 도출하기 위한 기준들과 달리 행정구역의 조정 및 통합의 기준은 주로 현실적 조건들을 반영하여 설정되고 있음
 - 행정구역의 조정 및 통합은 규범적 측면에서 최적규모의 행정구역을 모색하는 것이 아니라 현실적 필요성을 충족하기 위한 것에 그 목적이 있기 때문으

로, 주로 아래와 같은 기준들이 활용되고 있음

가) 거점성·결절성

- 이는 경제개발과 주민생활의 편의라는 목표를 구현시킬 수 있는 기준으로, 생산·유통·소비 등의 기능들과 밀접하게 관련된 이질적 지역단위들을 묶어서 구역을 설정하려는 것임
- 이 기준은 읍의 시승격이나 시의 광역시 승격과 같은 도시승격에 따른 구역의 재편성에 유용한 것으로
- 거점 혹은 결절지역내의 이질적인 지역단위들이 기능적으로 어느 정도로 어떻게 관련되어 있는가를 파악할 수 있는 변수를 설정해야 함
- 예를 들면, 도시화 정도, 각 지점과 중심기능과의 관계, 시간 및 거리, 산업분포 상황, 산업별 인구분포, 공동사회간의 기능연대의 정도 등이 그것임

나) 기획성

- 이는 경제개발과 행정능률의 향상이란 목표와 관련된 기준으로
- 개발의 잠재력을 가지고 있지만 아직 개발이 안되었거나, 개발 잠재력이 없는 낙후지역을 전략적으로 개발하고자 할 때 개발의 지리적 단위로서 구획하는데 적용될 수 있음
- 개발잠재력과 개발부진성을 파악하기 위한 변수를 조사해야 하는 것으로
- 예를 들면, 물적·인적자원의 양과 분포상태, 개발 가능성과 정도, 타지역과 연관성 정도 등이 그것임

다) 동질성

- 이는 주민생활의 편의와 행정능률의 향상이란 목표를 실현시키기 위한 기준으로
- 주민의 풍습 또는 지형적·경제적·사회적·문화적 제요소가 동질적인 지역적 범위를 하나의 구역으로 설정하려는 것임
- 특히, 농어촌 지역의 구역개편에 유용한 기준으로
- 물적·인적 자원, 생산구조, 소비패턴, 지형 및 지세, 교통 및 통신시설, 주민들의 의식구조와 행태, 소득구조 등이 고려될 수 있음

3) 용역과제의 기준 및 타당성 검토

가) 용역과제의 기준

- 전술한 바와 같이 「건국대학교 행정문제연구소」에서 후보지역을 선정하기 위해 활용하고 있는 기준은 “역사적 동질성”, “동일생활권” 및 “지역개발 가능성”의 3가지임
 - “역사적 동질성”은 통합대상지역이 남양주시와 역사적 경험을 공유하고 있는가를 판단하는 것이고
 - “동일생활권”은 통합대상지역이 남양주시와 경제적·사회적·문화적으로 동일한 균역을 형성하고 있는가를 판단하는 것이며
 - “지역개발 가능성”은 통합이 될 경우 남양주시와 통합대상지역이 모두 상호 발전을 도모할 수 있는가를 판단하는 것임

나) 타당성 검토

- 전술한 학술용역에서 제시한 통합대상지역의 선정기준이 타당성을 내포하고 있는가를 판단하기 위해서는 두 가지 측면에 대한 고려가 우선적으로 전제되어야 할 것임
 - 첫째는 남양주시의 행정구역 재조정은 최적규모를 도출하기 위한 것이 아니라 남양주시의 현실적 필요성에 의한 현행 행정구역의 개편을 목적으로 한다는 점과
 - 둘째는 현실적으로 남양주시가 현행의 행정구역을 개편하고자 하는 필요성이 그동안의 행정운영과정에서 노정된 문제점을 치유하는 동시에 남양주시의 발전 잠재력을 극대화하기 위한 것으로 간주할 수 있다는 점임
- 첫 번째의 조건에 비추어 학술용역에서 제시한 통합대상지역의 선정기준을 검토하여 보면,
 - 우선 행정구역 재조정의 일반적 기준보다는 행정구역의 조정 및 통합의 기준들 중의 일부 또는 전부가 준용될 필요가 있는 바, 학술용역에서 제시한 기준들이 이에 해당되는 것으로 볼 수 있음
- 두 번째 조건에 비추어 학술용역에서 제시한 통합대상지역의 선정기준을 검

토하여 보면,

- 남양주시의 현행 행정구역이 내포하고 있는 가장 두드러진 문제점으로는 1995년도에 미금시와 남양주군이 통합하여 탄생된 남양주시가 당초의 기대와 달리 통합전 미금시가 중심도시의 기능을 충분히 수행하지 못함으로써 균형 개발, 나아가 남양주시 전체의 발전을 견인하는 효과를 발휘하지 못한다는 것인 바, 통합의 대상지역은 결과적으로 이러한 기대를 충족할 수 있는 조건들을 갖출 필요가 있음
- 따라서 상기의 조건에 부합되는 동시에 통합으로 인한 주민간 갈등을 유발하지 않거나 적절히 해소할 수 있는 조건 및 현재 또는 향후의 주민편의를 제고할 수 있는 생활권의 동일성 등이 부가적 요인으로 고려되어야 할 것임
- 이러한 요인들을 감안한다면, 학술용역에서 제시한 “역사적 동질성”, “동일생활” 및 “지역개발 가능성”의 3가지 기준은 비교적 타당성을 갖춘 것으로 판단할 수 있음

다. 기준적용의 적정성 검토

1) 기준적용의 원칙

- 기준적용의 원칙은 일반적으로 주관적 적용방법과 객관적 적용방법의 두 가지로 구분하여 볼 수 있음
 - 주관적 적용방법은 연구자의 전문적 식견에 기초한 자의적 판단에 의하여 해당기준의 충족여부를 식별하는 것으로 시간적·비용적 손실을 최소화할 수 있다는 이점이 있으나, 연구자의 잘못된 정보나 편견으로 결과의 왜곡을 초래할 가능성도 있음
 - 객관적 적용방법은 사실적 자료나 통계에 근거하여 해당기준의 충족여부를 식별하는 것으로 연구자의 자의적 판단을 배제하고 결과의 신뢰성을 제고할 수 있으나, 통계자료의 구득이 용이하지 않을 뿐만 아니라 시간적·비용적 손실이 비교적 큼
- 따라서 기준적용은 일반적으로 연구자의 판단에 따라 결정되는 것이 원칙으로 간주되나

- 연구내용의 중요성 여하에 따라서는 결과의 신뢰성을 제고하기 위하여 통계적 입증자료에 근거하여 특별히 객관적 적용방법을 활용할 필요성이 대두되기도 함

2) 용역과제의 기준적용 및 결과

가) 기준적용의 방법

- 전술한 바와 같이 「건국대학교 행정문제연구소」에서 수행한 학술용역에서는 통합대상지역의 선정에 위한 기준적용이 주관적 방법에 의하고 있음
 - 통합대상지역별 기준 충족도를 “정의 적합도”, “보통수준의 적합도” 및 “부의 적합도”의 3개 수준으로 차별화하고, 3개 기준의 충족도 여부를 판단하여 최종적인 통합대상지역을 선정하는 방법을 활용하고 있음
- 따라서 후보지역으로 선정된 8개 지방자치단체를 대상으로 “역사적 동질성”, “동일생활권” 및 “지역개발 가능성”의 3가지 기준을 각각 적용하여 통합대상지역을 선정하는 바
 - 3가지 기준의 충족도를 관련근거자료에 대비하여 판단하는 것이 아니라 연구자의 주관적 판단에 의하여 “정의 적합도”, “보통수준의 적합도” 및 “부의 적합도”로 구분하고 있음

나) 기준적용의 결과

- 상기의 기준적용 결과는 의정부시와 구리시가 통합대상의 적정지역으로 제시되고 있음
 - 의정부시는 “역사적 동질성”과 “지역개발 가능성”에서 “정의 적합도”를 그리고 “동일생활권”에서는 “보통수준의 적합도”를 부여받았으며, 구리시는 세 가지 기준 모두에서 “정의 적합도”를 부여받았음
 - 이에 비하여 여타 6개 지방자치단체는 서울특별시가 “동일생활권”에서 “보통수준의 적합도”를 부여받은 것을 제외하고는 모두 세 가지 기준에서 “부의 적합도”를 부여받고 있음
 - 이는 남양주시가 통합을 통한 행정구역의 재조정을 추진할 시에 통합대상으로 적정한 지역은 의정부시나 구리시이며, 특히, 의정부시에 비해서도 구리시

가 상대적인 비교우위를 확보하고 있음을 제시하는 것임

3) 기준적용의 적정성 검토

- 기준적용의 방법은 상기에서 언급한 바와 같이 원칙적으로 연구내용에 따라 연구자가 적정하게 결정하는 것이 일반적임
 - 따라서 기준적용의 방법이 주관적 적용방법에 의하든 또는 객관적 적용방법에 의하든 연구자가 적정한 고려를 통하여 결정하였다면, 이는 원칙적으로 정당성을 부여받을 수 있음

- 다만, 연구내용의 중요성에 따라 기준적용의 결과에 대한 신뢰성이 특별히 요구되거나 판단자료로 활용할 수 있는 객관적 통계자료를 충분히 구득할 수 있는 경우에는 가급적 객관적 적용방법을 활용하는 것이 요청되는 바,
 - 이러한 시각에 비추어 남양주시가 현행의 행정구역을 재조정하기 위한 통합대상지역을 선정하는 것은 비교적 중요한 사안이라 간주할 수 있고
 - 더욱이 전술한 세 가지 기준 즉, “역사적 동질성”, “동일생활권” 및 “지역개발 가능성” 등에 관련된 객관적 통계자료는 비교적 용이하게 구득할 수 있으므로
 - 「건국대학교 행정문제연구소」의 학술용역에서 적용한 주관적 적용방법은 그 적절성을 다소 상실하고 있는 것으로 판단할 수 있음

제3절 최종대안의 확정

1. 기준충족도의 검토

가. 필요성

- 통합대상지역을 확정하기 위해서는 전술한 학술용역에서 제시한 두 개의 대상지역 즉, 의정부시와 구리시가 “역사적 동질성”, “동일생활권” 및 “지역개발 가능성”의 세 가지 기준을 실제적으로 충족하고 있는가를 객관적 자료들에 의하여 검토하는 작업이 선행되어야 함

- 이와 같은 기준충족도의 검토작업은 아래와 같은 두 가지 필요성에 그 근거를 두고 있음
 - 첫째는 남양주시가 추진하려는 통합에 의한 현행 행정구역의 재조정은 남양주시의 미래를 결정하는 주요한 요인으로 작용한다는 것이고
 - 둘째는 그러한 중요성에도 불구하고, 전문한 학술용역에서는 객관적 자료에 근거한 판단이 아니라 연구자의 주관적 판단에 의하여 기준 충족도를 식별하고 있다는 점임

나. 기준별 충족도의 검토

1) 역사적 동질성

가) 기준의 의미

- 역사적 동질성은 통합대상지역이 과거 남양주시와 동일한 행정구역에 포함되어 있었던 사실이 있는가를 나타내는 것임
 - 이는 통합에 의한 행정구역 재조정의 경우 일반적으로 경계를 접하고 있는 지역간에 행정구역의 재조정이 이루어지는 까닭에 역사적 동질성이라는 기준이 적용됨

나) 판별자료

- 역사적 동질성을 판별하기 위한 관련자료로는 남양주시를 비롯한 통합대상 후보지역들의 행정구역 변천사를 들 수 있음
- 남양주시를 중심으로 행정구역의 변천사를 간략하게 살펴보면, 아래와 같음
 - 1413년(태종 13년) 경기도 양주도호부
 - 1895년 5월 26일 한성부 양주군
 - 1896년 8월 4일 경기도 양주군
 - 1963년 1월 1일 양주군 의정부읍이 의정부시로 승격·분리
 - 1973년 7월 1일 양주군 구리면이 구리읍으로 승격
 - 1980년 4월 1일 양주군에서 남양주군을 분리하여 신설(양주군 관할구역 중 구리읍, 미금읍, 별내면, 진접면, 진건면, 화도면, 와부면을 분리)
 - 1986년 1월 1일 남양주군 구리읍을 구리시로 승격·분리

- 1989년 1월 1일 남양주군 미금읍을 미금시로 승격·분리
- 1995년 1월 1일 미금시와 남양주군을 통합하여 남양주시 신설

다) 기준 충족도

- 상기의 남양주시 행정구역 변천사를 살펴보면, 남양주시와, 의정부시 및 구리시가 동일한 행정구역에서 분리되어 각기 독립적인 행정구역으로 설정된 사실을 파악할 수 있음
- 따라서 의정부시와 구리시는 객관적 관련자료에 의해서도 "역사적 동질성"의 기준이 충족되고 있는 것으로 판단할 수 있음

2) 동일생활권

가) 기준의 의미

- 동일생활권은 통합대상지역이 남양주시와 경제, 사회, 문화적으로 하나의 권역으로 통합되어 있는가를 타나내는 것임
- 이는 행정구역이 행정적 관할의 범위뿐만 아니라 실질적인 주민들의 생활권역을 반영하여 구획됨으로써 주민편의를 제고할 수 있다는 점에서 동일생활권의 기준을 적용함

나) 판별자료

- 동일생활권을 판별하기 위한 관련자료로는 통근 및 통학패턴, 시외버스 유동패턴, 시외전화 통화량, 주요 대리점의 분포도 등을 들 수 있음
- 여기서는 서울특별시를 제외한 7개 지방자치단체를 대상으로 남양주시와 통근 및 통학패턴을 중심으로 동일생활권의 정도를 살펴보면, 아래의 <표 4>와 같음
- 남양주시를 중심으로 후보지역들의 통근 및 통학 패턴을 보면, 남양주시로의 통근 및 통학이 가장 많은 지역은 구리시이고, 다음으로 의정부시, 포천군 등의 순이며
- 후보지역들을 중심으로 남양주시의 통근 및 통학 패턴을 보면, 구리시로의 통근 및 통학 비율이 가장 높고, 다음으로 가평군 및 의정부시 등의 순으로 나

타나고 있음

- 결국, 통근 및 통학 패턴을 중심으로 보면, 남양주시와 구리시가 동일생활권으로 통합된 정도가 가장 높게 나타나고 있음

<표 4> 후보지역별 통근 및 통학 패턴

(단위 : %)

구분	남양주시	의정부시	구리시	하남시	포천군	가평군	광주군	양평군
남양주시	83	2	8	0	2	1	0	0
의정부시	1	78	1	0	6	0	3	0
구리시	17	1	74	0	1	0	0	1
하남시	1	1	1	84	0	0	5	0
포천군	1	3	0	0	96	0	0	0
가평군	2	0	0	0	1	96	0	0
광주군	0	0	0	2	0	0	86	1
양평군	0	0	0	0	0	0	0	97

자료 : 통계청(1997), 1995 인구주택 총조사 보고서.

다) 기준 충족도

- 상기의 남양주시를 중심으로 한 후보지역별 통근 및 통학 패턴에 의하면, 구리시가 가장 높은 연계정도를 나타내고, 다음으로 의정부시, 포천군 및 가평군 등의 순서를 보이고 있음
- 따라서 객관적 관련자료에 의하면, 구리시가 가장 높은 그리고 다음으로 의정부시 등이 "동일생활권"의 기준을 충족시키고 있는 것으로 판단할 수 있음

3) 지역개발 가능성

가) 기준의 의미

- 지역개발 가능성은 남양주시와 대상지역의 통합으로 발생하는 시너지 효과의 수준을 나타내는 것임
- 이는 특정지역의 자체적 잠재력만으로는 지속적인 발전을 도모하기 어려운 경우 통합을 통한 한계보완이 필요하다는 점에서 지역개발 가능성의 기준을 적용함

나) 판별자료

- 지역개발 가능성을 판별하기 위한 관련자료로는 남양주시가 내포하고 있는 지역개발 측면에서의 문제점 또는 한계점에 따라 달라지나,
 - 일반적으로 인구규모, 산업구조, 도시기능 등을 들 수 있음

- 남양주시가 지속적인 지역발전을 도모하는데 결정적인 장애요인으로 작용하고 있는 한계점은
 - 농촌 배후지역을 포괄하여 관할지역 전체의 발전을 유도할 수 있는 중심지역이 형성되어 있지 않다는 점과
 - 규모경제의 달성 및 내생적인 발전을 촉진할 수 있는 인구규모 측면에서의 적정 임계치에 미달하고 있다는 점임

- 첫 번째 조건의 충족여부는 후보지역 중 도심형성의 정도를 기준으로 파악할 수 있는 바,
 - 이에는 도시형 지방자치단체인 의정부시, 구리시 및 하남시가 적정 통합대상으로 제시될 수 있음

- 두 번째 조건의 충족여부는 남양주시와 통합시의 인구규모로 파악할 수 있는 바, 일반적으로 내생적 발전을 도모할 수 있는 적정 인구규모의 임계치는 50만 정도로 제시되고 있음
 - 이에 따르면, 의정부시(679,403명)와 구리시(500,855명)가 적정 통합대상으로 제시될 수 있음
 - 여타 지역은 남양주시와 통합되더라도 인구규모에서 적정수준을 확보하기가 매우 어려운 실정임

다) 기준 충족도

- 상기의 후보지역별 도심형성 정도 및 남양주시와 통합시 인구규모에 의하면, 의정부시 및 구리시의 순으로 적합성을 보이고 있음
 - 따라서 객관적 관련자료에 의하면, 의정부시가 가장 높은 그리고 다음으로 구리시가 "지역개발 가능성"의 기준을 충족시키고 있는 것으로 판단할 수 있음

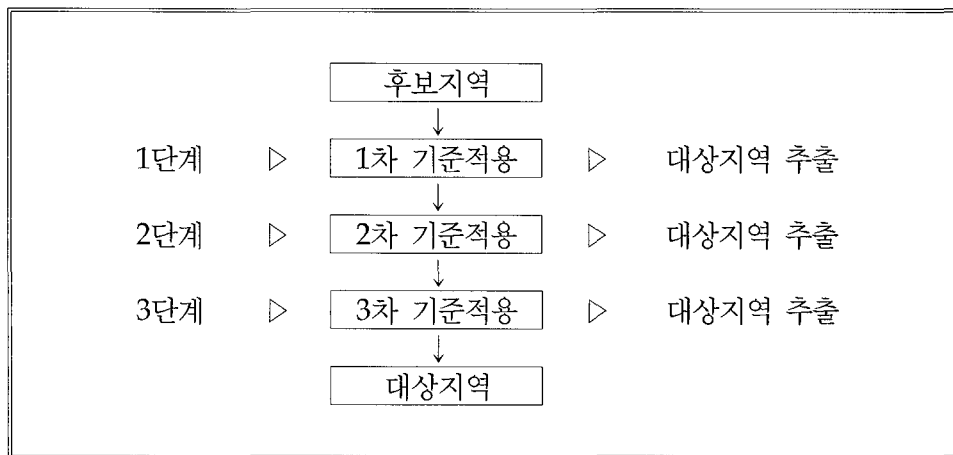
2. 최종대안의 확정

가. 최종대안의 확정방법

- 최종대안의 확정방법은 원칙적으로 대상지역을 선정하기 위한 “역사적 동질성”, “동일생활권” 및 “지역개발 가능성” 등 세 가지 기준의 충족정도에 따라 결정하는 것임

- 다만, 세 가지 기준을 모두 충족하는 지역이 없거나 또는 세 가지 기준을 모두 충족하는 지역이 둘 이상일 경우에는 최적대안을 선정하기 위한 추가적인 절차가 필요한 바,
 - 세 가지 기준의 중요도를 고려하여 우선적 고려가 필요한 기준부터 순차적으로 충족여부를 판단하여 최적대안을 도출하는 방법을 활용하는 것이 바람직한 것으로 간주됨

<그림 1> 선정기준의 적용절차



- 세 가지 기준의 중요도는 행정구역의 재조정을 추진하려는 필요성에서 도출하는 것이 타당한 바,
 - 이는 전술한 바와 같이 남양주시가 내포하고 있는 문제점 또는 한계점들이 함축하고 있음

- 이에 따르면, 남양주시가 통합에 의한 행정구역 재조정으로 도모하려는 직접

적인 목표는 지속적인 지역발전이고, 두 번째로 고려되어야 할 사항은 지역주민의 편의제고라 할 수 있음

- 따라서 세 가지 기준별 중요도에서는 통합의 직접적인 목적을 반영하는 “지역개발 가능성”이, 다음으로 지역주민의 편의제고를 반영하는 “동일생활권”이, 마지막으로 통합으로 인한 갈등유발을 최소화하는 “역사적 동질성”이 순차적으로 고려될 수 있음

나. 최종대안의 확정

- 남양주시가 현행의 행정구역을 재조정하기 위하여 통합을 추진할 경우 전술한 바와 같이 세 가지 기준의 충족도에 따라 통합대상지역으로 제시할 수 있는 지역은 의정부시와 구리시임
 - “역사적 동질성”의 기준에서는 의정부시와 구리시가 동일한 적합성을 보이고
 - “동일생활권”의 기준에서는 구리시, 의정부시의 순으로 적합성을 보이며
 - “지역개발 가능성”의 기준에서는 의정부시와 구리시가 유사한 정도의 적합성을 보이고 있음

<표 5> 선정기준별 적합 대상지역

구분	제1적합지역	제2적합지역	제3적합지역
역사적 동질성	구리시 의정부시	-	-
동일생활권	구리시	의정부시	포천군 가평군
지역개발 가능성	구리시 의정부시	하남시	-

- 상기의 결과에 따르면, 구리시와 의정부시는 세 가지 기준의 충족도에 있어서 유사한 수준을 보이고 있어 공히 통합대상지역으로 선정될 수 있음
 - 구리시는 세 가지 기준 모두에 있어서 제1적합지역으로 나타나고 있으며
 - 의정부 역시 “동일생활권”에서 구리시보다 다소 적합성이 낮으나 전반적으로 통합대상지역으로 선정되는데 커다란 문제는 없는 것으로 판단됨

- 그러나 남양주시가 통합을 추진할 시에는 구리시 또는 의정부시 중 하나의 지방자치단체를 반드시 선정하여야 하는 바, 전술한 기준별 중요도에 따른 순차적 적용방법을 활용할 필요가 있음
 - 이에 따르면, 가장 중요도가 높은 “지역개발 가능성”에서는 구리시 및 의정부시 모두가 제1적합지역으로 선정이 되나, 차하위 중요도를 갖는 “동일생활권”에서는 구리시가 제1적합지역임에 비하여 의정부시는 제2적합지역으로 선정되어 의정부시가 최적의 통합대상지역이 아닌 것으로 나타남
 - 따라서 남양주시가 통합에 의한 행정구역 재조정을 추진할 시에 최적의 통합대상지역은 「건국대학교 행정문제연구소」의 학술용역결과와 마찬가지로 구리시가 해당됨

제3장 행정구역 재조정사례의 분석

제1절 영국의 사례

1. 추진배경

- 영국은 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드의 4개 지역에 따라 다소 차별화되는 지방행정구조가 정착 및 운영되고 있어
 - 4개 지역을 포괄하는 행정구역 재조정의 배경을 설명하기는 다소 어려움

- 여기서는 영국의 중심지역의 하나인 잉글랜드를 중심으로 행정구역 재조정의 배경을 살펴보고자 하는 바, 잉글랜드 역시 다음과 같은 두 가지 특징을 내포하고 있음
 - 첫째는 행정구역의 재조정이 독립적으로 추진되기보다는 주로 행정계층을 포함한 지방행정구조 개편의 일환으로 포함되어 있다는 점과
 - 둘째는 시기별로 다소 상이한 배경하에 지방행정구조의 개편이 추진되었다는 점임

- 잉글랜드 지역은 1900년대 이후 4차례에 걸친 전면적인 지방행정구조 개편이 추진되었음
 - 1단계는 1963년에 추진된 것으로 종래의 3층제 계층제를 개편하여 런던지역을 중심으로 한 대도시권의 행정 효율성을 제고하기 위함에 초점을 두었고
 - 2단계는 1972년에 추진된 것으로 당시 잉글랜드 지역의 지방자치단체가 내포하고 있던 문제점들인 행정구역과 생활권의 괴리, 지방행정체계와 개발계획 및 교통체계간 연계성 부족, 지방자치단체별 기능 및 권한 구분의 부적절, 지방정부간 재정격차, 정부간 관계의 미형성 등을 해소하기 위함에 초점을 두었으며
 - 3단계는 1985년에 추진된 것으로 대도시의 권한을 축소함으로써 지방자치단체에 대한 재정통제를 용이토록 하기 위하여 광역런던과 대도시 카운티를 폐지하는데 초점을 두었으며

- 4단계는 1992년에 추진된 것으로 민간부문이 적극적으로 행정서비스의 공급 주체가 되도록 하여 주민만족이 극대화되는 지방자치단체를 만든다는 데에 초점을 두었음

2. 추진방법

- 전술한 바와 같이 4차례에 걸친 잉글랜드 지역의 지방행정구조 개편은 매우 광범위하고도 대폭적인 개편에 해당됨
 - 대부분 잉글랜드 전지역의 지방자치단체를 대상으로 하거나 또는 일부 계층 전체를 대상으로 구조개편이 단행되었음
- 따라서 지방행정구조의 개편방법은 관련법제의 제정 및 개정과 중앙정부의 직접적인 결정을 근거로 추진되었음
 - 1단계의 개편은 1963년의 “런던자치법”의 제정을 통해 추진되었고
 - 2단계의 개편은 1972년의 “지방자치법”의 개정을 통해 추진되었으며
 - 3단계의 개편은 1985년의 “지방자치법”의 개정을 통해 추진되었으며
 - 4단계의 개편은 1992년의 “지방자치법”의 개정을 통해 추진되었음
- 다만, 3단계 및 4단계의 개편과정에서는 중앙정부가 주도하되, 여론조사 등을 통하여 광범위한 의견을 수렴하는 절차를 거치게 됨
 - 3단계의 개편시에는 런던주민을 대상으로 한 여론조사를 실시하였고
 - 4단계의 개편시에는 “잉글랜드지방자치위원회”를 설치하여 구조개편작업을 총괄토록 하는 동시에 각계의 반응을 조사하는 노력을 경주하였음

<표 6> 1992 지방행정구조 개편과정

구분	주요사항
1983.1.21	- 지방행정 관계장관위원회(내무부, 재정경제원, 환경부, 교통부 등 9명의 장관으로 구성)가 “광역런던 등의 폐지”를 국무회의에 권고
1983.5	- 대처 보수당 당수가 “광역런던 등의 폐지”를 차기 총선거의 선거강령에 포함키로 결정

구분	주요사항
1983.7.9	- 제2차 대처정부 수립 및 환경부장관 취임
1983.10.7	- 도시간소화라는 제하의 지방제도개혁 백서 발표
1984.3	- GLC 폐지반대캠페인 "Say No to No Say" 개시
1984.3.30	- 지방행정잠정규정법안(광역런던 등은 85년 5월의 의원선거를 시행하지 않음)을 의회에 제출
1984.4.11	- 보수당원 18명이 지방행정잠정규정법안에 반대 표결
1984.5	- 동법안의 하원 통과
1984.6.28	- 상원 제2독회위원회에서 야당합동제출의 수정안(광역런던 등을 폐지하는 법률이 성립할 때까지 "의원선거를 실시하지 않음"으로 된 규정을 시행하지 않음)이 가결
1984.7	- 정부가 양보안(현 의원의 임기를 1986년 4월 1일의 폐지 예정일까지 연장)을 제출
1984.7.26	- 지방행정잠정규정법안 성립
1984.11.22	- 광역런던 등 폐지법안을 의회에 제출
1984.12.12	- 환경부장관이 하원 제2독회위원회 심의에서 보수당의 격렬한 비판 감수
1985.1	- 하원위원회 심의
1985.2.5	- 광역런던의회 보수당 의원단 "직접공선제에 기초한 새로운 자치체"를 제안
1985.3.28	- 하원 본회의 제3독회 종료(정부안 가결, 325 대 170) 및 상원에 송부
1985.4.10	- 상원 제1독회 심의
1985.4.16	- 상원 본회의 제2독회 심의
1985.4.24	- 여론조사발표: 런던주민의 63% GLC 폐지 반대
1985.4.29	- 상원 위원회단계 심의(전원위원회) 개시
1985.5.23	- 위원회단계 심의 종료(98항목에 걸쳐 수정)
1985.6.1	- 상원 본회의 보고단계 심의 시작
1985.7.2	- 수정안 제3독회 통과, 하원에 회부
1985.7.8	- 하원에서 환경부장관 수정안으로 정부 양보안 발표
1985.7.9	- 정부양보안을 가결, 상원에 재회부
1985.7.15	- 상원 정부양보안 등에 동의
1985.7.16	- 1985년 지방자치법 성립(여왕 재가)
1986.3.31	- 광역런던 등 폐지

3. 추진내용

- 영국의 지방행정구조 개편은 1835년부터 현재까지 지속적으로 추진되어 오고 있음

- 1834년 구빈법수정법(Poor Law Amendment Act)의 제정 이후 전술한 바와 같은 4차례의 전면적인 개편을 포함한 빈번한 지방행정구조 개편이 단행되었으며
- 최근에도 1994년의 웨일즈 및 스코틀랜드 지역의 지방행정구조 개편 및 1999년도의 기관대립형의 GLA의 창설과 같은 노력들이 추진되었음

<표 7> 영국의 지방행정구조 개편내역

연도	법률명	주요내용
1835	Poor Law Amendment Act	- Parish를 약 700여개의 빈민구조조합으로 통합
1835	Municipal Corporation Act	- City of London 포함, 잉글랜드와 웨일즈에 178개 Borough를 자치단체로 공식화 - 지방의원선거, 회계검사제도 등 도입
1888	Local Government Act	- 계층구조를 카운티와 디스트릭트의 2계층으로 구분 - 62개 County와 61개 County Borough
1894	"	- District와 Borough에 관해 규정 - 런던을 제외한 도시지역에 534개 Urban District, 기타 지역에 472개의 Rural District와 Non-Metropolitan Borough 설치
1899	London Government Act	- 런던 카운티 산하에 28개 Metropolitan Borough와 City of London 설치
1929	Local Government Act	- 구빈기능을 자치단체에 이양 - 기초단체를 도시지역 159개, 농촌지역 169개로 축소조정
1963	London Government Act	- Great London County(GLC) 창설, 관할 구역확대 - 기존구역을 12개로 조정, 신규편입지역에 20개의 Borough 신설
1972	Local Government Act	- 도시지역의 County Borough 폐지 - 런던외 대도시지역에 6개 Metropolitan County, 그 아래 36개 District 설치 - 기타 지역 County 47개로 축소, 그 아래 333개 Non-Metropolitan District 설치

연도	법률명	주요내용
1972	Local Government Act (Northern Ireland)	- 2개 County Borough와 6개 County 폐지→26개 District
1973	Local Government Act (Scotland)	- 9개 Region, 그 아래 53개 District, 3개 섬자치단체
1985	Local Government Act (Scotland)	- GLC와 6개 Metropolitan County 폐지
1988	Education Reform Act	- 내런던교육청 폐지, Borough로 사무이관
1992	Local Government Act	- 지방자치위원회설치 등 단층제중심 행정계층개편
1994	Local Government Act (Wales)	- 8개 County와 37개 District→22개 Unitary Council
	Local Government Act (Scotland)	- 9개 Region과 53개 District→29개 Unitary Council
1999	Great London Authority Act	- 2000. 7 기관대립형(시장·의원 직선) GLA 창설

가. 1963년도의 구조개편

- 1963년 런던정부법(Government of London Act 1963)의 제정을 통해 지방 정부에 대한 대대적인 구조 개편을 도모하였음
- 주요한 개편사항으로는 다음과 같은 내용들을 들 수 있음
 - 광역런던카운실(GLC: Greater London Council)의 신설로써 이로 인해 런던은 영국의 지방정부들 가운데 특별한 지위와 조직을 갖추고 광역지방정부에 해당하는 광역런던(GLC)과 기초지방정부에 해당하는 32개의 바로우(Borough) 및 런던시티(City of London)의 2층 구조를 형성함

나. 1974년도의 구조개편

- 1972년에 제정된 지방자치법을 근거로 런던을 제외한 잉글랜드와 웨일즈지역의 모든 지방정부를 대상으로 하는 구조개편이 이루어짐
- 동 구조개편의 특징은 기본적으로 지방정부의 수를 감축시키고, 상대적으로 카운티의 기능을 강화시키는데 초점을 두었음

- 개편의 주요내용들을 살펴보면, 아래와 같음
 - 카운티로부터 독립하였던 기존의 82개 카운티바리를 전면 폐지하고 58개의 카운티를 47개로 축소 조정함
 - 기존에 카운티에 소속되어 있던 1,250개의 지방정부를 333개의 디스트릭으로 감축함
 - 제3층의 지방정부인 교구(parish)를 존속시키고, 일부 교구의 경우 종전 소도읍들이 보유하고 있던 권한을 이관받는 등 격상된 지위를 확보함
 - West Midland, Merseyside, Greater Manchester, West Yorkshire, South Yorkshire, Tyne & Wear 등 6개의 카운티에 대해 대도시카운티를 지정함
 - 6개의 대도시카운티 내에 36개의 대도시디스트릭을 신설함

다. 1986년도의 구조개편

- 1985년에 제정된 지방자치법을 근거로 하여 기존 잉글랜드에 설립되어진 광역런던과 6개의 대도시 카운티를 폐지하고, 단층구조의 강력한 지방정부체제를 구축함
- 그 결과 런던의 경우 32개 바리와 런던시티만이 유지되고, 이들 지방정부는 기존과 달리 대부분의 행정업무를 중앙정부와의 직접적 접촉 하에 수행하게 됨
 - 또한 런던 이외의 대도시권에서는 대도시카운티의 기능들이 디스트릭과 합동위원회(대중교통, 경찰, 소방 및 민방위 등)로 이양됨

라. 1992년도의 구조개편

- 1992년도에 제정된 지방자치법을 근거로 런던지역과 대도시권역을 제외한 비대도시권을 중심으로 단층화를 구축하는데 초점을 두었음
 - 이를 통하여 지방자치단체의 서비스 공급방식을 전환하여 보다 양질의 행정서비스의 생산 및 공급체제를 확립하고자 하였음
- 1992년도에 제정된 지방자치법을 근거로 한 구조개편은 단년도에 완

- 료된 것이 아니라 그 후 지속적인 추진과정을 경험하였는 바,
- 주요한 개편결과는 1992년 이전에 비대도시권의 경우 39개의 카운티와 296개의 디스트릭으로 구성된 2층제를 유지하였으나, 이것이 38개의 새로운 단층제로 전환되었음

4. 주요특징

- 영국의 지방행정구조 개편은 시기별로 다소의 차이점이 발견되기는 하나, 추진배경, 추진방법 등에 있어서 전반적으로 몇 가지 특징점을 내포하고 있음
 - 첫째, 추진배경에 있어서 행정의 능률성 또는 효율성을 고려하되, 정치적 역학구조가 현저한 영향을 미친다는 점이고
 - 둘째, 추진방법에 있어서 주로 관련법제의 제정을 통하여 법적 기반을 공고히 하는 동시에 중앙정부의 주도적 역할에 의하여 추진된다는 점이며
 - 셋째, 지방행정계층 또는 지방행정구역이 각각 독립적으로 개편되기보다는 이를 포괄하여 지방행정구조의 개편으로 추진되고 있다는 점임

제2절 일본의 사례

1. 추진배경

- 일본은 영국과 달리 행정구역을 중심으로 다양한 현실적 필요성을 충족하기 위한 개편작업을 단행하여 왔음
 - 따라서 일본에 있어서 지방행정계층은 우리나라와 마찬가지로 지방자치 실시 이후 현재까지 커다란 변화없이 유지되고 있음
- 일본의 행정구역의 개편작업은 기초자치단체인 시·정·촌의 규모가 작은데서 출발하고 있으나, 이 외에도 다음과 같은 필요성에 부응하고 있음

- 우선 국토의 균형발전으로 일본도 우리나라와 마찬가지로 지난 30년 동안 동경을 중심으로 모든 것이 집중되는 수도권 막대화 현상이 노정되어 왔음
 - 이러한 수도권 집중현상에 대응하여 국토의 균형발전을 도모하기 위해서는 광역시정촌권을 국토형성의 기초적 단위로 설정하여 광역적 관점에서 지역의 발전·정비를 추진할 필요성이 대두되었고
 - 권역단위의 발전을 위해서는 권역의 중심인 도시가 지역발전의 견인차가 될 수 있도록 일정 규모의 행·재정능력을 갖추는 필요가 있었음

- 다음으로 광역행정 수요에 대한 대응으로 교통·통신의 발달에 따라 생활권이 점차 확대되고, 그에 따라 시·정·촌의 구역을 초월하는 행정수요도 증대되어 왔음
 - 이러한 광역행정 수요에 적절히 대응하기 위해서는 광역연합 등과 같은 광역행정체도의 적극적인 활용과 동시에 시·정·촌의 합병에 의한 대응이 유용한 대안으로 요청되었음

- 마지막으로 지방분권화의 추진으로 1996년 5월 "지방분권추진법"이 제정되어 지방분권추진위원회가 설치되었음
 - 지방분권추진법에 따른 권한이양은 일정한 행·재정적 규모를 갖춘 시·정·촌을 우선적 대상으로 선정하고
 - 이에 따라 자주적 행·재정 능력을 갖추기 위한 시·정·촌의 합병이 광범위하게 추진되고 있음

2. 추진방법

- 일본은 지방자치 실시이후 현재까지 기초자치단체를 중심으로 지속적인 행정구역 개편을 추진하고 있음
 - 행정구역 개편의 특징은 주로 시·정·촌을 대상으로 한 통합방식이 주류를 이루고 있음

- 행정구역개편의 변천을 살펴보면, 소규모의 시·정·촌 통합이 이루어지는

가운데, 특히 전면적인 통합이 세 차례에 걸쳐 단행되었음

- 1차 개편은 1888년에 단행된 명치대합병이고
- 2차 개편은 1948년에 단행된 소화대합병이며
- 3차 개편은 1999년 이후 “지방분권법”에 의하여 추진되고 있는 대합병임

○ 이처럼 일본에서 추진된 행정구역개편은 소규모의 합병과 대규모의 전면적인 합병이 병행되고 있고, 따라서 추진방법에 있어서도 시기에 따라 다소 신축적인 방법들이 활용되고 있음

- 우선 1차 및 2차 개편까지는 주로 관련법제 및 훈령을 제정하고, 이를 근거로 중앙정부가 강제적인 방법을 동원하여 시·정·촌의 합병을 단행하였고
- 3차 합병은 현재까지 진행되고 있는 것으로 1차 및 2차의 합병과 달리 “지방분권법”이라는 관련법제를 제정하였으나 이는 주로 합병을 촉진하기 위한 유인책에 지나지 않고, 실제적인 합병은 시·정·촌의 자율적인 의사에 의하여 추진되는 방식을 활용하고 있음

○ 따라서 일본에 있어서 행정구역개편의 추진방법은 주로 시기를 중심으로 두 가지 방법이 병행 활용되고 있는 것으로 간주할 수 있음

- 첫째는 1차 및 2차 합병시까지의 추진방법으로 관련법제의 제정과 더불어 중앙정부의 강제력에 의한 합병이고
- 둘째는 3차 합병시부터의 추진방법으로 관련법제를 통하여 합병을 유인하는 동시에 기본적으로 시·정·촌의 자율적 의사에 의한 합병임

3. 추진내용

○ 전술한 바와 같이 일본의 행정구역개편은 시·정·촌의 합병방식을 통해 기초자치단체의 수를 지속적으로 감축하는 경향을 보여 왔음

- 특히, 3차례에 걸친 전면합병을 통하여 기초자치단체의 수는 획기적으로 감축되었음

○ 우선 일본의 시·정·촌의 수는 명치대합병과 소화대합병으로 대폭 감소되

있는 바,

- 명치대합병으로 시·정·촌은 71,314개에서 1988년 15,859개로 감소되었고
- 소화대합병으로 시·정·촌은 1953년 9,868개에서 1956년 3,975개로 감소되었음

- 이후 국가에 의한 시·정·촌의 강제합병은 추진되지 않았으며, 개별 시·정·촌의 필요에 따라 자율적 통합이 지속적으로 추진되어 왔음
- 그 결과 시·정·촌의 수는 1956년 3,975개에서 1999년 현재 3,229개로 감소되었음

<표 8> 시·정·촌 수의 감소현황

연도	시	정	촌	계	변화분	비고
1887	-	(71,314)		71,314		
1888	39	(15,820)		15,859	△55,455	명치대합병(1차)
1922	91	1,242	10,982	15,859	0	
1945.10	205	1,797	8,518	12,315	△3,544	
1947.5	210	1,784	8,551	10,505	△1,810	자치법 시행
1953.10	286	1,966	7,616	9,868	△637	시정촌합병촉진법시행(2차)
1956.9	498	1,093	1,574	3,975	△5,893	
1961.6	556	1,935	981	3,472	△503	
1962.10	558	1,982	913	3,453	△19	시합병특례법시행
1965.4	560	2,005	827	3,392	△61	시정촌합병특례법시행
1970.4	564	2,027	689	3,280	△12	
1975.4	643	1,974	640	3,257	△23	
1980.4	646	1,991	618	3,255	△2	
1985.4	651	2,001	601	3,253	△2	
1990.4	655	2,003	587	3,245	△8	
1995.4	663	1,994	577	3,234	△11	
1998.10	670	1,994	568	3,232	△2	
1999.4	671	1,990	568	3,229	△3	

- 2000년 1월 현재 일본의 시·정·촌 현황은 아래의 <표 9>와 같음
- 시·정·촌의 수는 3,229개이고, 시·정·촌별 평균인구는 37천명임
- 시·정·촌에 해당하지 않은 특별구가 23개 존치되어 있고, 특별구별 평균인구는 343천명임

<표 9> 시·정·촌 현황(2000. 1)

구분	시·정·촌 수	인구(천명)		면적(km ²)	
		전체	평균	전체	평균
계	3,252	125,860(천명)	38	371,709(km ²)	114
시·정·촌	3,229	117,975(94%)	37	371,093(99.8%)	115
시	671	90,467(72%)	135	105,311(28.3%)	157
정·촌	2,558	27,508(22%)	11	265,781(71.5%)	104
특별구	23	7,885(6%)	343	617(0.2%)	27

가. 명치대합병

- 명치대합병은 1888년 내무대신의 훈령에 의하여 전국규모의 시·정·촌 합병이 추진된 것을 말함
 - 동 시책은 종래의 자연발생적 시·정·촌을 합병을 통해 행·재정능력을 강화함으로써 호적 및 초등학교 등의 사무를 효율적으로 처리하기 위한 목적에서 추진되었고
 - 그 결과 55,494개의 시·정·촌이 감축되어 종래의 71,314개 시·정·촌에서 15,820개의 시·정·촌이 되었으며
 - 또한 근대적 지방자치행정을 실현할 수 있는 기초적 조건이 정비되고, 그후 사회경제의 발달에 따라 지역적인 행정여건에 대응하는 능력이 시정촌에 부여되었음

나. 소화대합병

- 소화대합병은 1948년 10월에 제정·시행된 「정촌합병촉진법」 과 1956년 제정·시행된 「신시정촌건설촉진법」 에 의하여 추진된 시·정·촌의 대합병을 의미함
- 소화대합병은 명치대합병 이후의 환경변화에 대응하기 위하여 추진된 시책으로
 - 제2차 세계대전 이후 제정된 헌법에서는 사무나 권한을 가급적 지방자치단체, 특히 기초자치단체인 시·정·촌에 배분하도록 하였고

- 이에 기초하여 소위 6·3제의 실시에 따른 중학교의 설치, 시·정·촌의 소방 및 자치경찰제 창설 등의 사무, 사회복지, 보건위생관련 사무 등 많은 사무를 시·정·촌에서 처리하게 되었으나
 - 당시 정·촌 중에는 규모가 현저히 작고, 행·재정상의 능력이 부족한 곳이 많았기 때문에 새로운 사무나 권한을 원활하게 처리할 수 있는 체제를 정비하는 것이 필요하였음
- 이에 따라 국가와 도·도·부현에 정·촌합병의 추진을 위한 본부를 설치하고, 계획적으로 정·촌합병을 추진하였는 바
- 중학교 제도의 합리적 추진을 위한 적정인구규모를 8,000명으로 산정하고, 이를 기준으로 전국규모의 정·촌합병을 추진함
- 그 결과 6,490개의 시·정·촌이 감축되어 종래의 9,895개 시·정·촌에서 3,405개의 시·정·촌이 되었으며
- 1955년 이후의 고도경제성장으로 야기된 환경변화에 적절히 대응하는 동시에 시·정·촌에 부여된 지역적 여건에 대처할 수 있는 기반이 정비되었음

다. 제3차 대합병

- 소화대합병 이후 국가에 의한 강제적 시·정·촌의 합병은 추진되지 않았으나
- 1955년 이후의 고도경제성장은 국민의 생활수준 향상을 가져오고, 각 지역의 도시화 진전을 촉진시켰으며
 - 이로 인하여 생활권이 확대되고, 시·정·촌의 범위를 넘는 광역행정수요가 증대함으로써 이에 적절히 대응하는 것이 시·정·촌의 중요한 과제로 대두되었음
- 이에 따라 최근 자율합병 원칙 하에 전 시·정·촌을 대상으로 새로운 합병 계획이 추진되고 있는 바, 주요 기준은 다음과 같음
- 중학교 설치가능 규모(표준법 기준 13,200명당 1개교)
 - 특례시(인구 20만명 이상)제도의 신설로 설치의 자율권 부여

- 「시정촌합병특별법」을 개정하여 행·재정 인센티브의 부여

4. 주요특징

- 일본의 행정구역개편은 추진방법에 있어서 시기별로 다소의 차이점을 보이고 있음에도 불구하고, 몇 가지 일관된 특징을 내포하고 있음
 - 첫째, 추진배경에 있어서 국토의 균형발전이나, 분권화의 제고 등의 필요성이 존재하기는 하나, 기본적으로 비교적 소규모인 기초자치단체의 행·재정적 능력을 보완하고, 광역행정 수요에 적절히 대응하기 위한 조치였다는 점이고
 - 둘째, 추진방법에 있어서 일관되게 활용되는 것이 시·정·촌의 합병이라는 통합방식을 통한 행정구역개편이며
 - 셋째, 지방행정계층의 개편을 통한 조정이 아니라 지방행정구역의 통합을 통한 조정에 초점을 두고 있다는 점임

제3절 한국의 사례

1. 추진배경

- 한국의 행정구역개편은 1991년 지방자치 실시 이후의 경우 일본의 사례와 매우 유사한 경향을 보이고 있음
 - 1991년 지방자치 실시 이후 한국의 행정구역개편은 주로 기초자치단체를 중심으로 통합적 개편방식이 활용되고 있음
- 그러나 정부수립 이후 현재까지의 행정구역개편은 1994년을 기점으로 그 전후의 개편방식이 매우 대조적인 측면을 보이고 있음
 - 1994년 이전에는 주로 읍 또는 시가 일정수준의 인구규모에 이르면, 시 또는 직할시로 분리승격하는 분리적 개편방식을 활용하였으며
 - 1994년 이후에는 기초자치단체를 대상으로 지방자치단체간 통합을 도모하는 통합적 개편방식을 활용하였음

- 이와 같이 행정구역의 개편방식을 달리한 것처럼 행정구역을 추진한 배경 역시 1994년을 기점으로 그 전후에 따라 다른 것으로 간주할 수 있음
 - 1994년 이전의 행정구역개편은 도시지역의 효율적 행정운영에 주로 초점을 두고 있었음에 비하여
 - 1994년 이후의 행정구역개편은 지방자치실시 이후의 행정환경변화에 능동적으로 대처하기 위한 것에 초점을 두었음

- 1994년 이후의 행정구역개편의 추진배경을 보다 구체적으로 살펴보면, 아래와 같음
 - 우선 대외적으로는 개방화와 정보화에 따른 국제환경의 변화로 1990년 우루과이라운드(UR)협상이 타결되고, 이어 WTO체제의 출범으로 국제무역질서가 새롭게 재편되면서 세계가 국경없는 무한경쟁시대로 접어들게 되면서 특히, 상대적으로 낙후된 국내 농업부문의 경쟁력 향상이 절실하게 요청되었고
 - 대내적으로는 교통 및 전자기술의 발달과 도시화, 읍과 면의 시승격을 통한 행정구역개편의 문제점 노출, 1995년 6월 민선시장의 선출 후 도·농간 갈등의 심화에 따른 광역행정수행시 조정의 어려움 등의 문제가 제기되면서 시·군 통합을 통해 지역주민생활의 편의성을 높이고, 중앙정부 및 지방정부의 경쟁력을 향상하며, 행정의 효율성을 제고하고, 광역적인 지역개발을 촉진하고자 하였음

2. 추진방법

- 한국은 1945년 정부수립 이후 현재까지 사회환경변화에 따라 지속적인 행정구역개편을 도모하여 왔음
 - 행정구역의 개편경향은 1994년을 기점으로 이전에는 주로 분리적 방식을 통하여 지방자치단체의 수를 증가시켰음에 비하여 이후에는 통합적 방식을 통하여 지방자치단체의 수를 감소시켜 왔음

- 따라서 행정구역의 추진방법도 1994년을 기점으로 매우 대조적인 특징을 보여주고 있는 바,

- 1994년 이전에는 지방자치가 실시되지 않은 원인도 있지만, 주로 관련법규의 제정을 통해 중앙정부가 강제력에 의하여 행정구역개편을 단행하였음
 - 이에 비하여 1994년 이후에는 관련법제의 제정방식은 그 이전과 동일하지만, 실제적인 추진은 해당 지방자치단체의 주민의사를 수렴하고, 지방의회의 심의를 거치 등 지방자치단체의 자율적 의사에 의하여 통합을 단행하는 방법을 활용하고 있음
- 따라서 한국의 행정구역개편은 일본과 마찬가지로 시기에 따라 다소 신축적인 방법들을 선별적으로 활용한 것으로 간주할 수 있음
 - 1994년 이전에는 관련법제를 제정하고, 이를 근거로 중앙정부가 강제적인 방법을 동원하여 행정구역을 개편한 것에 비하여
 - 1994년 이후에는 관련법제를 제정한 것은 마찬가지이나, 실제적인 추진에 있어서는 해당 지방자치단체의 자율적인 의사에 기반하여 행정구역을 개편하고 있음

3. 추진내용

- 전술한 바와 같이 1945년 정부수립 이후 현재까지 지속적인 행정구역개편을 통하여 1994년까지는 수의 증가를 보이다가, 1994년 이후 점차 감소추세를 보이고 있음
 - 이는 주로 행정구역의 개편방식의 차이에 근거하고 있는 바, 분리적 개편방식 또는 통합적 개편방식 중 어느 방식에 의해 행정구역개편을 추진했느냐에 따라 행정구역 수의 증감이 이루어졌음
- 행정구역의 전체적인 변화는 정부수립 당시 1특별시, 9도, 14부, 133군, 8구, 73읍, 1,456명에서 2001년 현재 1특별시, 6광역시, 9도, 72시, 91군, 69자치구, 19행정구, 198읍, 1,227면, 2,085동으로 전환되었음
 - 자치계층인 특별시·광역시·도와 시·군·구를 중심으로 한 변화에서는 1994년까지는 분리적 행정구역개편으로 그 수가 증가되다가 1994년 이후부터는 통합적 행정구역개편으로 수의 감소가 이루어져 왔음

<표 10> 남한의 지방행정구역개편 개요

시기	개편내용
1946	○ 제주도(濟州島)를 제주도(濟州道)로 승격
1946.7.2	○ 경성부를 서울시로 개칭하고 경기도에서 분리(정부직할)
1949.8.15	○ 서울시를 서울특별시로 개칭 ○ 울릉도를 울릉군으로 개편
1955.9.1	○ 제주시 등 6개시 승격
1956.7.8	○ 충주시, 삼천포시 승격과 서귀포읍 등 8개읍 설치
1957.1.1	○ 부산시 구제 실시
1962.11.21	○ 부산시를 직할시로 승격 ○ 대구시 구설치
1963.12.16	○ 경기도 위치변경에 관한 법률제정
1967.3.30	○ 인천시 구설치
1973.3.12	○ 안양, 성남, 부천시 설치 ○ 구리읍 등 33개읍 설치
1979.5.1	○ 미금읍 등 53개읍 설치
1980.12.1	○ 의왕읍 등 35개읍 설치
1981.7.1	○ 대구, 인천직할시 설치 ○ 동두천 등 7개시 설치 ○ 경상남도 도청사무소의 소재지변경에 관한 법률제정
1983.2.15	○ 시군구간 50개소, 읍면간 80개소 등 130개소의 경계변경 ○ 18개면 설치
1983.12.30	○ 인천직할시 사무소 소재지변경에 관한 법률제정
1985.10.1	○ 회천읍 등 13개읍 설치
1986.1.1	○ 구리시 등 11개시 설치
1986.11.1	○ 광주직할시 및 송정시 설치
1987.1.1	○ 시군구간 41개소, 읍면간 63개소 경계조정
1989.1.1	○ 시군자치구간 30개소, 구읍면동간 45개소 경계변경 ○ 대전직할시 설치 ○ 오산시 등 12개시 설치
1991.1.1	○ 제원군 등 4개군 명칭변경
1995	○ 남양주시 등 35개시 도농복합시 설치(1.1) ○ 평택시 등 5개시 도농복합시 설치(5.1)
1996.3.1	○ 파주시 등 5개시 도농복합시 설치
1997.7.15	○ 울산광역시 설치
1998.4	○ 여주시, 여천시 및 여천군의 통합 ○ 안성군, 김포군의 시승격
2001.3	○ 화성군, 광주군의 시승격

가. 1994년 이전의 개편

- 1994년 이전의 행정구역개편은 전술한 바와 같이 분리적 개편방식에 의하여 주로 도시지역의 행정 효율화를 도모하는데 초점이 두어졌음
- 1948년 “지방행정에 관한 임시조치법”의 제정으로 1특별시, 9도, 14부, 133군, 1도, 7읍, 1,456면 체계의 구축
- 1962년 “서울특별시행정에관한특별조치법”에 의하여 서울특별시가 국무총리 직속으로 승격
- 1963년 “부산시정부직할에관한법률”에 의하여 부산시가 경상남도의 관할하에서 중앙정부의 직할로 전환
- 1973년 서울특별시 주변의 안양, 성남, 부천 등의 시승격과 구리, 금촌, 문산 등 33개면의 읍승격 등 192개소의 구역 조정
- 1980년대 대구, 인천, 광주 등 인구 100만 이상을 초과하는 도시들의 정부직할시 승격

나. 1994년 이후의 개편

- 1994년 이후에는 그 이전과 달리 지방자치 실시 이후의 급변하는 행정환경에 적절히 대응하는 동시에 자치단체의 경쟁력을 제고하기 위하여 주로 통합적 방식에 의한 행정구역개편이 단행되었음
- 1994년 42개 지역의 시군 및 자치구의 경계조정
- 1995년 35개 도농복합형태의 시 설치
- 1995년 부산, 대구, 인천광역시의 확장
- 1995년 서울, 부산, 인천, 광주 등 9개 광역자치구의 분구
- 1996년 3월 경기도 이천군 등 5개 군이 시로 승격
- 1997년 울산광역시 설치
- 1998년 4월 전남 여수시와 여천시 및 여천군 통합, 안성군·김포군 시 승격
- 2001년 3월 경기도 화성군, 광주군 시 승격

<표 11> 행정구역개편의 추진과정과 내용

단계별	목표	행정구역개편내용	시행일
준비단계 (1994.3)		지방자치법 개정	1994.7.14
1 단계 (1994.3-8)	국가경쟁력강화	33개 「도농복합형태의 시」 설치 (33개 시, 32개 군 통합)	1995.1.1
2 단계 (1994.8-12)	주민편의도모, 국토의 효율적 이용, 국가경쟁력 강화	○ 시군 및 자치구간 경계 조정 : 42개 지역 (서울7, 부산2, 광주3, 대전8, 경기11, 강원1, 충남1, 전북8, 경북1)	1994.12.26
		○ 2개 「도농복합형태의 시」 설치(2개 시 · 2개군, 광양시 · 울산시)	1995.1.1
		○ 부산, 대구, 인천광역시의 확장	1995.3.1
		○ 서울(3), 부산(3), 인천(2), 광주(1) 등 9개 과대 자치구 분구	1995.3.1
		○ 시도간 경계조정 : 7개 지역(서울1, 인천1, 경기3, 충북1, 충남1)	1995.3.1
3 단계 (1995.3-5)	주민편의도모, 국가경쟁력강화	○ 시군 및 자치구간 경계 조정 : 13개 지역 (서울1, 대구4, 광주3, 경기5) ○ 5개 「도농복합형태의 시」 설치(6시, 5군)	1995.4.20 1995.5.10
3단계 이후 (1995-현재)	주민편의도모, 국가경쟁력강화	○ 경기도 이천군 등 5개 군의 시승격 ○ 울산광역시 설치 ○ 여수시, 여천시, 여천군 통합 ○ 안성군, 김포군 시승격 ○ 화성군, 광주군 시승격	1996.3 1997.7 1998.4 1998.4 2001.3

4. 주요특징

- 한국의 행정구역개편은 1994년을 기점으로 하여 추진배경, 추진방법 등에 있어서 그 전후가 매우 대조되는 특징을 나타내고 있음
- 첫째, 추진배경에 있어서는 1994년을 기점으로 이전은 주로 도시지역의 행정 효율화에 초점을 둔 반면, 이후에는 국가경쟁력 강화 및 주민편의 제고에 초점을 두었음
- 둘째, 추진방법에 있어서는 1994년을 기점으로 이전은 주로 분리적 개편방식을 활용하되 중앙정부의 강제력에 의존한 반면, 이후에는 통합적 개편방식을 활용하는 동시에 해당 지방자치단체의 자율적 의사에 의존하였음
- 셋째, 지방행정구조 개편이라는 측면에서는 일본과 마찬가지로 지방행

정계층의 개편을 통한 조정이 아니라 지방행정구역의 통합을 통한 조정에 초점을 두고 있음

제4장 행정구역 재조정의 추진전략

제1절 추진전략의 기본방향

- 남양주시가 통합에 의한 행정구역의 재조정을 원활하게 추진하기 위해서는 두 가지 요인을 고려하여 추진전략을 수립할 필요가 있음
 - 하나는 행정구역의 통합을 규정하고 있는 현행의 관련법제에 근거하여 추진 전략을 수립하는 것이고
 - 다른 하나는 통합이 남양주시의 발전에 직접 연계될 수 있도록 통합에 따른 문제점을 최소화하는 방안이 고려되어야 할 것임

- 상기와 같은 두 가지 요인에 대한 고려가 추진전략에 반영될 때 비로소 통합 과정뿐만 아니라 통합이후의 시너지 효과를 최대화할 수 있을 것임

제2절 현행의 행정구역통합 규정

1. 관련법제

- 행정구역의 통합에 관련된 법률은 “지방자치법”, “지방자치법 시행령”, “도농복합형태의시설치에따른행정특례등에관한법”, “행정구역조정업무처리에관한규칙” 등이 있음
 - “지방자치법 시행령”의 관련내용은 행정구역변경에 따른 사무 및 예산, 수입·지출 등을 규정한 것으로 실제적인 행정구역통합의 절차와는 크게 관련이 없음
 - “도농복합형태의시설치에따른행정특례등에관한법”의 관련내용은 행정구역통합에 의한 도농복합형태시의 행정운영 합리화를 도모하기 위한 특례규정으로 역시 실제적인 행정구역통합의 절차와는 크게 관련이 없음
 - “행정구역조정업무처리에관한규칙”의 관련내용은 행정구, 읍, 면, 동의 명칭 변경 및 폐치·분합에 관한 것으로 역시 실제적인 행정구역통합의 절차와는 크게 관련이 없음

- 결국 행정구역의 통합과 관련된 직접적인 법규는 “지방자치법” 제4조 및 제 13조의 관련규정이라 할 수 있음
 - 지방자치법 제4조 제1항에 의하면, 지방자치단체는 종전의 구역을 변경하는 폐치·분합은 법률로 정하고
 - 관계 지방자치단체의 의회의견을 거치되, 제13조에 규정된 주민투표를 실시하는 경우에는 그러하지 아니하는 것으로 규정하고 있음

2. 관련절차

- 현행 법률에 의하면, 행정구역 재조정 특히, 통합의 경우 크게 3단계의 절차를 거치도록 되어 있음
 - 1단계 : 통합대상지역의 확정
 - 2단계 : 통합법률의 제정
 - 3단계 : 통합시 발족

- 상기한 통합식 행정구역개편을 위한 절차를 보다 구체적으로 적시하면, 아래의 <표 12>와 같음

<표 12> 통합식 행정구역개편의 절차

구분	단계명	내용
1단계	통합대상지역의 확정	<ul style="list-style-type: none"> - 통합대상지역 선정 - 주민공청회 개최 - 주민의견조사 - 시군도 의회의 의견수렴 - 행정자치부 제출 - 통합대상지역의 확정
2단계	통합법률의 제정	<ul style="list-style-type: none"> - 법률안 마련 - 관계기관합의 - 국무회의 의결 - 국회의결 - 정부이송 - 공포

구분	단계명	내용
3단계	통합시의 발족	- 발족준비 - 기구 및 정원조정 - 통합준비작업(자치법규 제정 등) - 통합시 발족

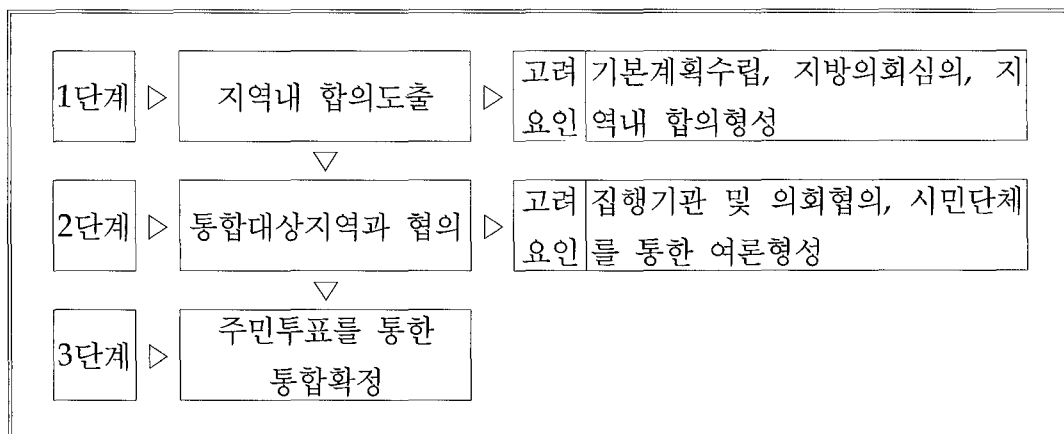
제3절 행정구역 재조정의 추진전략

- 상기의 행정구역 통합절차에 따르면, 남양주시가 직접적으로 노력을 경주하여야 할 부분은 제1단계에 해당되는 “통합대상지역의 확정”임
- 제2단계에 해당되는 “통합법률의 제정”이나 제3단계인 “통합시의 발족”은 남양주시의 노력에 의하는 것이 아니라 중앙정부의 역할에 해당됨

1. 추진전략의 모형

- 상기에 따르면, 남양주시가 직접 노력을 경주하여야 할 부분은 “통합대상지역의 확정”이고
- 이는 크게 “지역내 합의도출”, “통합대상지역과 협의” 및 “주민투표를 통한 통합확정”의 세 단계로 구분할 수 있음

<그림 2> 추진전략의 모형



2. 1단계의 추진전략

가. 주요내용

- 1단계는 통합에 관한 “지역내 합의도출”로 주로 남양주시가 현재 내포하고 있는 문제점을 해결하고, 향후 지속적인 발전을 도모하기 위해서는 통합에 의한 행정구역 재조정이 반드시 필요하다는 점에 대해 지역주민 모두의 공감대를 형성하는 과정임
- 이를 위해서는 기본계획의 수립, 지방의회의 심의 및 지역내 합의도출이라는 순차적 절차를 거치는 것이 타당함

나. 주요절차

1) 기본계획의 수립

- 기본계획의 수립은 통합을 위한 남양주시의 마스터 플랜을 작성하는 것으로 다음과 같은 내용들이 포함되어야 함
- 대상지역의 잠정적인 확정
- 통합의 효과
- 합의도출 방법과 절차

- 기본계획을 수립하는 방법으로는 자체적 수립과 외부용역을 통한 수립을 활용할 수 있음
- 자체적 계획수립은 관련부서가 자체적으로 계획안을 수립하는 것으로 이 때에는 전문가 워크숍 등을 통하여 전문가의 자문을 구하는 것이 계획의 타당성을 제고할 수 있을 것임
- 외부용역을 통한 계획수립은 외부 전문기관에 관련계획의 수립을 의뢰하는 것으로 대상지역의 선정, 통합효과의 도출 및 원활한 합의도출과정을 보다 전문적이고 구체적으로 제시할 수 있을 것임

2) 지방의회의 심의

- 지방의회의 심의는 주민의 대표기관인 지방의회를 통하여 통합의 정당성을 부여받고자 하는 것으로

- 원칙적으로는 통합여부에 관한 주민투표를 시행할 경우 생략해도 상관없는 절차임

○ 지방의회의 심의는 지방의회 의원들의 성향이나 통합에 대한 의견 등을 고려할 때 두 가지 방법을 활용할 수 있음

- 하나는 기본계획의 수립이후 지방의회의 심의를 거치는 것으로 이는 지방의회 의원의 성향이 집행기관에 호의적이거나 또는 통합에 대한 긍정적 시각을 견지하고 있을 때 추진하는 것이 바람직함
- 다른 하나는 지역내 합의형성 이후에 지방의회의 심의를 거치는 것으로 이는 지방의원들의 성향이 집행기관에 비호의적이거나 통합에 대한 부정적 시각을 견지하고 있을 때 지역내 여론을 통하여 압박함으로써 집행기관의 의도대로 심의결과를 도출하기 위한 것임

3) 지역내 합의형성

○ 지역내 합의형성은 통합에 대한 기본계획에 따라 통합대상지역과의 통합을 추진할 수 있는 주민의 공감대를 형성하는 것으로, 아래와 같은 요인들에 대한 고려가 필요함

- 세미나, 공청회 등을 통한 이슈제기
- 시민단체의 우군화
- 지역주민에 대한 적극적인 홍보

○ 세미나, 공청회 등을 통한 이슈제기

- 남양주시와 구리시의 통합 필요성을 제시하는 각종 연구논문 및 연구보고서의 생산과 주민들에 대한 공개적 토론의 장 마련 등을 통해 각종 시민단체 대표들과 지방의회의원들의 참여 하에 보다 구체적이고 공식적인 논의가 이루어질 수 있도록 함
- 관련 연구의 결과와 주민토론과정에서 제시되는 각종 문제점들에 대한 심층 검토를 통하여 통합추진방향을 지속적으로 수정·보완해 나가야 할 것임
- 또한 통합추진에 있어 매우 중요한 역할을 수행할 것으로 판단되는 지역언론의 적극적 참여가 요구됨

○ 시민단체의 우군화

- 행정과정과 관련하여 시민단체의 역할이 강화되고, 시민단체가 여론형성에 핵심적 역할을 담당하고 있는 점에 비추어 “지역내 합의도출”과정에서 가장 관심을 기울여야 하는 부분이 통합에 대한 시민단체의 긍정적 태도임
- 시민단체의 우군화를 위해서는 기본계획의 수립과정에 시민단체의 대표들을 참여시키거나 또는 현재 남양주시의 문제점을 해결하기 위해서는 통합이 유일하고도 효과적인 대안이라는 설득을 지속하여야 할 것임

○ 지역주민에 대한 적극적인 홍보

- 시민단체의 우군화 병행하여 지역주민들에 대한 홍보를 적극화함으로써 통합에 대한 공감대를 형성하는 것이 중요함
- 지역주민에 대한 홍보는 다양한 방법을 통하여 추진할 수 있으나, 토론회 개최, “통합 장기종합발전계획(가칭)”의 발표 등을 고려할 수 있음
- 특히, 토론회에는 여수시·여천시·여천군의 삼려통합을 주도하였던 관계자들의 참여를 통해 통합의 효과 등을 기반으로 하는 논의가 제기될 수 있도록 하고,
- 지역신문사를 비롯한 지역언론매체의 활용을 통하여 “통합 장기종합발전계획”의 주요 내용에 대한 홍보를 강화하고, 나아가서 행정자치부 등의 중앙정부에 대해 통합추진의 필요성을 지역발전의 문제점을 해결하기 위한 핵심대안으로 제시함

3. 제2단계의 추진전략

가. 주요내용

- 2단계는 통합에 관한 “상대지역과 협의”로 주로 통합대상지역인 “구리시(가칭)”의 통합에 대한 긍정적 답변을 이끌어내는 과정임
- 이를 위해서는 “구리시(가칭)”의 집행기관 및 지방의회와 협의, 시민단체를 통한 여론형성 및 지역주민들의 합의도출이라는 순차적 절차를 거치는 것이 타당함

나. 주요절차

1) 집행기관·지방의회와 협의

- 통합대상지역과 협의에서 제1차적으로 추진하여야 하는 사항이 대상 지방자치단체의 집행기관·지방의회와 협의로 이는 통합의 성패여부를 좌우하는 핵심적인 요건임

- 통합대상 지방자치단체의 집행기관·지방의회와 협의는 원칙적으로는 “지역내 합의도출” 이후에 추진하여야 하나,
 - 경우에 따라서는 “지역내 합의도출” 이전에 추진될 필요성도 있는 바,
 - 예를 들면, 통합대상지역에서 남양주시와의 통합을 전혀 고려하지 않고 있을 시에는 남양주시가 “지역내 합의도출”을 달성하였더라도 실제적인 통합추진은 불가할 것임

- 통합대상 지방자치단체의 집행기관·지방의회와 협의에서는 통합을 통해 남양주시뿐만 아니라 대상 지방자치단체도 여러 가지 측면에서 통합효과를 확보할 수 있다는 점을 주지시킬 필요가 있음
 - 통합으로 인한 효과가 남양주시에 국한되는 경우 통합대상 지방자치단체가 남양주시와 통합을 추진할 근거가 없으며, 또한 해당지역의 주민들을 설득할 명분도 없기 때문임

2) 시민단체를 통한 여론형성

- 시민단체를 통한 여론형성은 통합대상지역의 여론이 남양주시와 통합에 대해 긍정적으로 전환되도록 하는 과정임
 - “지역내 합의도출”과 마찬가지로 통합대상지역에서도 남양주시와 통합에 대한 긍정적 여론형성이 필요함

- 시민단체를 통한 여론형성은 우선적으로 통합대상 지방자치단체의 집행기관·지방의회와 협의가 긍정적 결과를 도출한 이후에 추진되어야 함
 - 이는 대상지역의 시민단체를 통한 여론형성은 남양주시가 직접 개입하여 추진하기에는 한계가 있고, 따라서 해당 지방자치단체의 집행기관·지방의회

의 적극적인 협조가 반드시 필요하기 때문임

- 시민단체를 통한 여론형성의 방법으로는 “지역내 합의도출”에서 활용한 시민단체의 우군화 전략과 유사한 방법들이 사용될 수 있음
 - 다만, 통합대상지역이라는 한계를 감안한다면, 제3의 객관적 위치에 있는 관련학회 등의 협조를 통해 설득하거나 또는 통합대상지역과 공동으로 세미나, 공청회 등을 개최하는 것도 유용한 방법이 될 수 있을 것임

3) 지역주민들의 합의도출

- 지역주민들의 합의도출은 통합대상지역의 주민들이 남양주시와 통합에 대한 공감대를 형성하는 과정으로
 - 남양주시와 마찬가지로 통합대상지역에서도 통합에 대한 주민들의 합의도출이 달성되어야만 원활한 통합추진이 가능하기 때문임

- 지역주민들의 합의도출은 남양주시가 직접 관여하기보다는 주로 통합대상 지방자치단체의 집행기관·지방의회의 역할에 의존하는 사항임
 - 따라서 남양주시로서는 통합대상 지방자치단체의 집행기관·지방의회가 요청하는 사항에 대하여 협조를 적극화하는 방법이 필요할 것임

4. 제3단계의 추진전략

가. 주요내용

- 3단계는 “주민투표를 통한 통합확정”으로 남양주시와 통합대상지역이 각각 당해 지역의 주민들을 대상으로 통합에 관한 찬반의 의사를 확인하는 과정임

나. 주요절차

- 주민투표에 관한 사항은 “지방자치법”에 규정하고 있는 바, 관련절차를 따라 추진함

본 과업은 다음과 같은 연구진을 구성하여 수행하였습니다.

연구진	
책임연구원	건국대학교 교수 이 은 재
연구원 연구원	한국지방행정연구원 금 창 호 한 국 능 령 협 회 이 수 만
연구보조	건국대학교 사회과학연구소 이수정 건국대학교 사회과학연구소 강신일

